

地方公共団体における政策評価制度の現状と課題

—— 政策評価条例制定団体における評価制度を中心として ——

公共政策特別コース 長澤 忠輝

1990年代中頃から顕著となったわが国の経済の低迷は長期に渡り継続しており、地方財政に深刻な影響を及ぼし、各地方公共団体は、行財政の削減による行政運営を余儀なくされ、効率的な資源配分による行政運営が求められている。また、1999年に地方分権一括法が制定されて以降、国と地方公共団体の役割が明確にされ、各地方公共団体は、自主性及び自立性を高め、個性豊かで活力に満ちた地域社会の実現を図ることが求められている。このことは、地方公共団体が、中央集権的な上意下達型の政策遂行の行政運営から、自己決定と自己責任のもと、これにふさわしい行政システムを構築すること、合理的な政策形成のための制度の構築が求められていることを意味している。

このような背景のもと、地方公共団体においては、合理的な政策形成に資するために、政策、施策、事業という政策体系にもとづいて、政策評価を積極的に導入してきた。導入形態は、条例、規則、要綱及び要領など、団体によってさまざまであるが、評価制度の導入は、都道府県や政令指定都市から市区町村へと波及している。しかし、一方では、政策評価の定着とともに、行政内部において評価疲れや負担感が見られるといった指摘だけでなく、行政自身も、現状の制度に満足しておらず、改善の必要性も感じているといった指摘もなされている。

こうしたことのひとつの要因として、実は、制度に対して過度の期待を抱き、制度が実現可能な機能を遥かに超えたものを期待しているのではないかという指摘がなされている。すなわち、制度に期待されている機能を現実には実現することができないために、政策評価制度を通じて何が可能

であり、何が不可能であるのかについて明確な認識を十分に持っていないために、また制度が構築された当初の思惑とその機能との間に乖離が生じているために、制度への失望へと繋がっているのではないかということである。

本稿においては、このような問題意識のもと、特に、制度と機能の乖離という指摘に注目し、制度が何を目的としているのか、また、その目的を達成するためにどのように制度が構築されているのかという視点から、制度としての政策評価について検討した。

本稿の構成は次のとおりである。第1章では、わが国の地方公共団体における政策評価制度の現在の導入状況を確認し、また、どのような背景のもとで同制度が導入されてきたのかについて検討した。さらに、評価対象を事務事業から施策へと拡大した経緯についても明らかにするため、わが国の政策評価制度の端緒とされる三重県の事務事業評価制度を事例に、同県における評価対象を事務事業から施策へと拡大した経緯を踏まえ、わが国地方公共団体における政策評価制度の変遷を検討した。

第2章においては、事業から施策や政策までに評価対象を広げている地方公共団体の政策評価制度がどのように構築されているのかを明らかにした。具体的には、政策評価の条例化によって制度が構築されている1道4県の個々の政策評価条例について、各条項による規定を整理し、各道県における政策評価制度がどのように構築されているのかについて明らかにした。

第3章では、前章で明らかとなった各道県の政策評価制度について、「政策評価実施の目的」、「政策の定義」、「評価の対象」、「評価の視点・観点」、

「評価の方法」の五つの内容を中心に制度比較を行った。それらの比較を通して、各道県の評価制度の共通性と差異を明らかにしたうえで、各政策評価制度における共通した課題や個々の課題を導出した。具体的には、「政策評価実施の目的」においては、いずれの団体においても、直接的な目的が、主に、「評価結果の政策立案への反映」へ寄与することにより、マネジメントサイクルを確立することにあることが明らかとなった。さらに、この直接的な目的を踏まえたうえで、最終的な目的を、概ね、効果的、効率的といった行政運営に寄与することとしているものの、その最終的な目的を前提としたうえで、住民参加による自治の発展という趣旨を最終的な目的とする団体もあり、目的設定において差異がみられた。

「政策の定義」では、評価の対象となる政策、施策及び事業の定義が団体によって異なることを検討している。そのうえで、各団体における評価対象別の評価の定義を検証すると、団体によっては、定義された評価対象と評価名称との間に矛盾が生じている可能性があり、そのことを起因として、具体的な評価対象が不明確となっていることを明らかとした。このことは、制度を正しく認識するうえで問題となることから、定義に従った評価対象と評価体系とを構築することで、評価対象を明確にすることが必要となる。

さらに、定義上の狭義の政策及び施策を評価対象とする場合、各団体ともに、その具体的な評価対象の内容を、総合計画における短・中期計画の最上位目標レベルに設定していることから、長期計画に設定される目標に対する評価をどのように扱うか、ということについて課題として浮かび上がった。このことは、政策体系における上位目標と下位目標との連鎖構造に従った評価をどの段階まで行うことによって、評価実施の目的を達成すると考えているのかということに関わる。

「評価の視点・観点」については、各団体ともに、「必要性」、「有効性」及び「効率性」の三つが定められている。各団体においては、これらの視点・観点がどのような定義にもとづくものであ

るのか、また、狭義の政策や施策を評価対象とする場合に、どのようにこれらの視点・観点が適用されるのか、必ずしも明確ではない。評価の視点・観点については、各団体がどのような価値を重視するのかということに繋がるため、定められた評価の視点・観点の内容を明らかにしたうえで、評価対象にどのように適用されるのかということについての明示化が必要となる。

「評価の方法」では、各団体に共通する制度全体に関わる課題を導出した。各団体は、狭義の政策や施策を評価対象とする場合、業績測定を主な方法としている。業績測定によってもたらされる業績情報は、政策体系における政策や施策の因果関係を明示するものではないことから、政策評価実施の直接的な目的となっている「評価結果の政策立案への反映」への寄与が、制度上困難となる。

最後に、第1章における地方公共団体の政策評価制度の導入状況を踏まえつつ、第2章及び第3章において明らかにした各道県における政策評価制度とその課題をまとめ、課題についての方策を検討した。制度上の目的を達成するための評価方法の改善が重要な課題となるが、評価方法の改善だけで制度上の評価実施の目的が達成されるわけではない。政策評価制度の目的は、評価制度の各部分の課題が解決され、整合されたうえでそれらが有機的に組み合わせられることによって、達成される。したがって、そのためには、政策評価制度それ自体に立ち返って改善する必要がある。